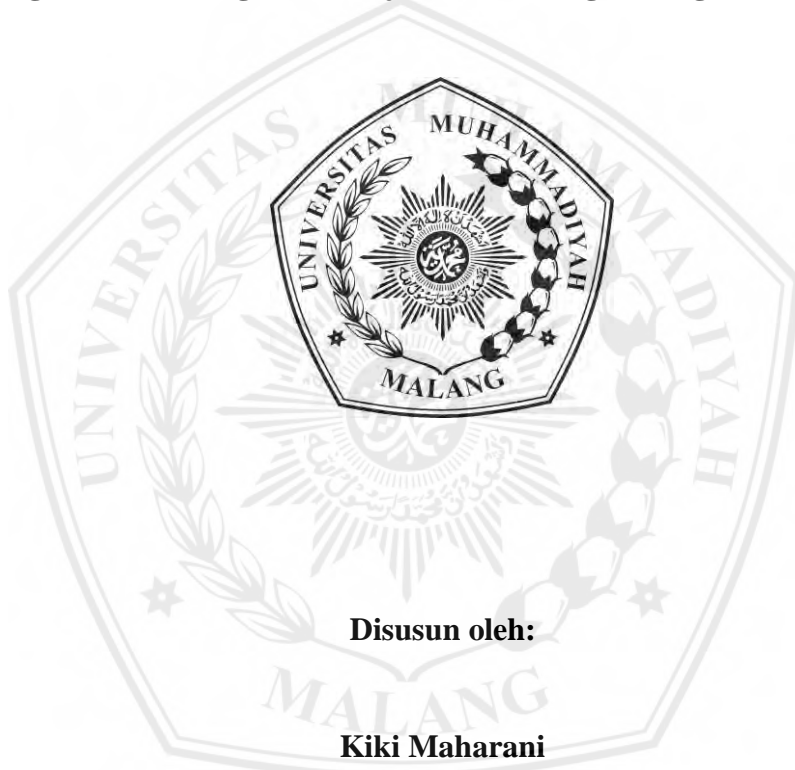


**ANALISIS FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TINGKAT
KETERCAPAIAN ANGKA PARTISIPASI SEKOLAH DI PAPUA
(STUDI KASUS DI KABUPATEN MERAUKE)**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Memperoleh Derajat Gelar S-2
Program Studi Magister Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan**



Disusun oleh:

**Kiki Maharani
NIM 201710240211006**

**DIREKTORAT PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MALANG
MARET 2019**

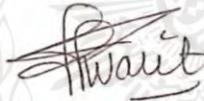
**ANALISIS FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TINGKAT
KETERCAPAIAN ANGKA PARTISIPASI SEKOLAH DI PAPUA
(STUDI KASUS DI KABUPATEN MERAUKE)**

KIKI MAHARANI
NIM. 201710240211006

Telah disetujui

Pada hari/ tanggal: **Kamis/ 28 Maret 2019**

Pembimbing Utama



Dr. Endang Poerwanti

Pembimbing Pendamping

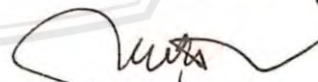


Dr. Moh. Mahfud Effendi



Akhsanul In'am, Ph.D

Ketua Program Studi
Magister Kebijakan dan
Pengembangan Pendidikan



Dr. Agus Tinus

TESIS

Dipersiapkan dan disusun oleh:

KIKI MAHARANI

201710240211006

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada hari/tanggal, Kamis/ **28 Maret 2019**
dan dinyatakan memenuhi syarat sebagai kelengkapan
memperoleh gelar Magister/ Profesi di Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Malang

SUSUNAN DEWAN PENGUJI

Ketua/ Penguji : Dr. Endang Poerwanti
Sekretaris/ Penguji : Dr. Moh. Mahfud Effendi
Penguji : Akhsanul In'am Ph.D
Penguji : Dr. Agus Tinus

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **KIKI MAHARANI**

NIM : **201710240211006**

Program Studi : **Magister Kebijakan Dan Pengembangan Pendidikan**

Dengan ini menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa:

1. TESIS dengan judul: **ANALISIS FAKTOR YANG MEMPENGARUHI TINGKAT KETERCAPAIAN ANGKA PARTISIPASI SEKOLAH DI PAPUAN (STUDI KASUS DI KABUPATEN MERAUKE)**, adalah karya saya dan dalam naskah tesis ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, baik sebagian maupun keseluruhan kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dalam daftar pustaka.
2. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan unsur-unsur **PLAGIASI**, saya bersedia tesis ini **DIGUGURKAN** dan **GELAR AKADEMIK YANG TELAH SAYA PEROLEH DIBATALKAN**, serta diproses sesuai hukum yang berlaku.
3. Tesis ini dapat dijadikan sumber pustaka yang merupakan **HAK BEBAS ROYALTY NON EKSKLUSIF**.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Malang, 28 Maret 2019

Yang menyatakan

KIKI MAHARANI

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmanirohim,

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Segala puji penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas berkat, rahmat, dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan baik. Shalawat serta salam senantiasa dicurahkan kepada baginda Rasulullah SAW yang memberikan syafaat dan menjadi teladan bagi umat-Nya.

Penulis mengucapkan syukur kepada Allah SWT atas limpahan nikmat dan hidayah sehingga mampu menyelesaikan Tesis sebagai salah satu syarat kelulusan yang harus dipenuhi untuk menyelesaikan program S2 Magister Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan di Universitas Muhammadiyah Malang.

Terselesaikan Tesis ini tidak terlepas dari dukungan moral, bimbingan, dan bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan kepada:

1. Akhsanul In'am, Ph.D selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Malang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Program Strata 2 (S2)
2. Dr. Agus Tinus selaku ketua program studi Magister Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang atas segala masukan dan bimbingannya
3. Dr. Endang Poerwanti selaku dosen pembimbing utama yang telah banyak memberikan dukungan, bimbingan, serta arahan selama proses penentuan judul hingga penulisan hasil penelitian Tesis.
4. Dr. Moh. Mahfud Effendi selaku dosen pembimbing pendamping yang dengan sabar memberikan bimbingan, dukungan, serta arahan selama proses penentuan judul hingga penyusunan hasil penelitian Tesis.
5. Bapak dan ibu dosen pasca sarjana program studi Magister Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang yang telah memberikan berbagai ilmu yang bermanfaat.

Dalam penyusunan dan penulisan Tesis ini penulis menyadari masih banyak memiliki kekurangan, sehingga segala kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan untuk perbaikan yang lebih baik lagi. Penulis juga berharap agar Tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan menjadi informasi serta literatur dalam pengembangan pengetahuan di masa mendatang.

Malang, 28 Maret 2019

Penulis

ABSTRAK

Maharani, Kiki. (2019). *Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Ketercapaian Angka Partisipasi Sekolah Di Papua (Studi Kasus di Kabupaten Merauke)*. Tesis, Magister Kebijakan dan Pengembangan Pendidikan Universitas Muhammadiyah Malang, Pembimbing: (1) Dr. Endang Poerwanti, (2) Dr. Moh. Mahfud Effendi

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat ketercapaian dan angka partisipasi sekolah, kendala dalam peningkatan angka partisipasi, dan peran otonomi daerah dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan. Pendekatan yang digunakan yaitu jenis pendekatan kualitatif. Pengumpulan data berupa data wawancara, dokumen, dan observasi. Penelitian dilaksanakan di Provinsi Papua, yaitu di Kabupaten Merauke. Hasil penelitian : (1) Faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya angka partisipasi sekolah di Kabupaten Merauke yaitu akses pendidikan yang sulit dijangkau pada daerah terpencil, ketersediaan jumlah tenaga guru yang terbatas dan distribusinya kurang merata, kesejahteraan guru yang masih kurang, fasilitas pendidikan yang belum memadai di daerah terpencil, tingkat pendidikan masyarakat, serta lambannya perhatian dari pemerintah. (2) Peran otonomi daerah dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan di Kabupaten Merauke yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan membuat kebijakan dan program peningkatan kualitas pendidikan yaitu Peraturan Daerah no 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan program Calistung.

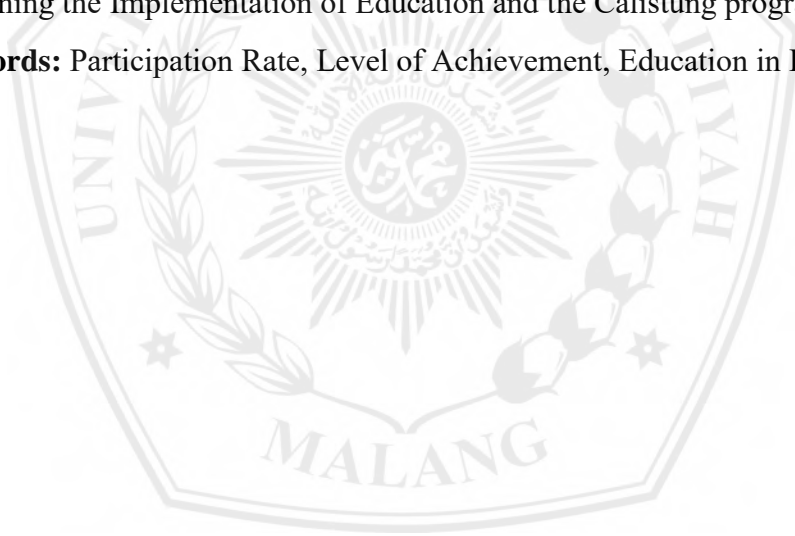
Kata Kunci: Angka Partisipasi, Tingkat Ketercapaian, Pendidikan di Papua

ABSTRACT

Maharani, Kiki. (2019). *Analysis of Factors Affecting the Level of Achievement of School Participation Rates in Papua (Case Study in Merauke Regency)*. Thesis, Master in Education Policy and Development Muhammadiyah University Malang, Supervised by: (1) Dr. Endang Poerwanti, (2) Dr. Moh. Mahfud Effendi

This study aims to analyze the factors that influence the level of achievement and school enrollment rates, constraints in increasing enrollment rates, and the role of regional autonomy in improving the quality of education services. The approach used is a type of qualitative approach. Data collection in the form of interview data, documents, and observations. The research was conducted in Papua Province, namely in Merauke Regency. The results of the study: (1) Factors affecting the low school enrollment rate in Merauke Regency, namely access to education that is difficult to reach in remote areas, the availability of a limited number of teachers and their distribution is not evenly distributed, the welfare of teachers is still lacking, inadequate educational facilities in remote areas, the level of education of the community, and the slow attention from the government. (2) The role of regional autonomy in improving the quality of education services in Merauke Regency carried out by local governments by making education quality improvement policies and programs, namely Regional Regulation No. 2 of 2013 concerning the Implementation of Education and the Calistung program..

Keywords: Participation Rate, Level of Achievement, Education in Papua



DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	i
SURAT PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI.....	vii
A. PENDAHULUAN	8
B. KAJIAN PUSTAKA	11
1. Otonomi Daerah.....	11
2. Indikator Pendidikan.....	12
3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Capaian Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun	14
C. METODE PENELITIAN.....	15
1. Pendekatan dan Jenis Penelitian	15
2. Lokasi Penelitian.....	15
3. Instrumen Penelitian	16
4. Data dan Sumber Data	16
5. Teknik Pengumpulan Data.....	16
6. Teknik Analisis Data.....	17
7. Keabsahan Data	18
D. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	19
1. Faktor dan Kendala yang Mempengaruhi Capaian Angka Partisipasi Sekolah....	19
2. Peran Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Peningkatan Mutu Pelayanan Pendidikan Di Kabupaten Merauke	22
E. SIMPULAN DAN SARAN.....	27
1. Simpulan	27
2. Saran	27
RUJUKAN	29
LAMPIRAN.....	32

A. PENDAHULUAN

Pendidikan sudah menjadi kebutuhan wajib di era digital sekarang ini. Pemerataan pendidikan sedang gencar digalakkan oleh pemerintah. Mulai dari ibukota negara hingga daerah perbatasan diharapkan mendapatkan kualitas pendidikan yang sama. Namun karena kondisi geografis Indonesia, jangkauan pemerataan masih terus diupayakan. Sudah banyak program dan kebijakan yang dicetuskan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia (Kemendikbud, 2015). Dalam Rencana Strategis (Renstra) yang disusun Kementerian Pendidikan, perbaikan mutu pendidikan menjadi salah satu fokus pemerintah. Perbaikan meliputi seluruh aspek, mencakup di dalamnya delapan Standar Nasional Pendidikan serta manajemen pendidikan yang menyangkut pada mutu pendidikan (Kemendikbud, 2015).

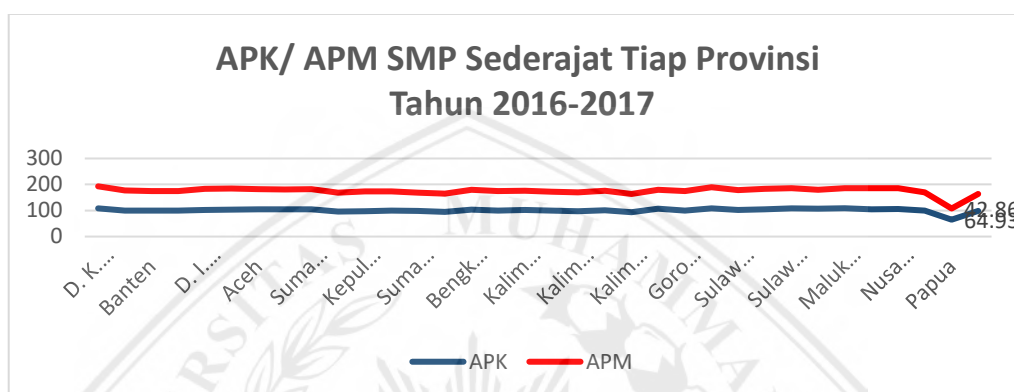
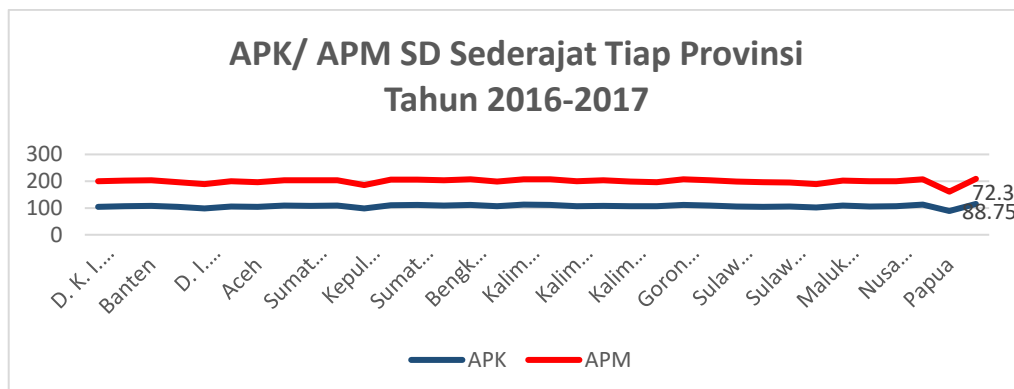
Sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 28 Tahun 2016 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah, bahwa pemerintah telah mengupayakan penjaminan mutu pendidikan bagi warga Indonesia. Memastikan setiap warga negara mendapatkan pendidikan terbaik, membuat sistem penjaminan mutu sebagai garansi bagi masyarakat dalam menentukan kualitas pendidikan yang dikehendaki. Sistem penjaminan mutu meliputi Sistem Penjaminan Mutu Internal (SPMI) dan Sistem Penjaminan Mutu Eksternal (SPME). Sistem Penjaminan Mutu Internal dilaksanakan dan dijalankan oleh satuan pendidikan sedangkan Sistem Penjaminan Mutu Eksternal dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, lembaga akreditasi, dan lembaga standarisasi pendidikan. Keterlibatan seluruh aspek dalam penyelenggaraan pendidikan menjadi langkah awal arah perbaikan mutu pendidikan (DJPDM, 2016).

Pemerintah juga telah mengatur dalam sistem penjaminan mutu mengenai Standar Nasional Pendidikan (SNP) sebagai kriteria minimal sistem pendidikan di seluruh wilayah Indonesia, Lembaga Penjamin Mutu Pendidikan (LPMP) sebagai unit pelaksana teknis, Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) dan Badan Akreditasi Nasional (BAN) sebagai pengembang, pemantau pelaksanaan, dan pengevaluasi SNP, serta seluruh *stakeholder* dari tingkat nasional hingga daerah

yang bertindak sebagai pengawas, penanggungjawab, serta pengelola dari proses pendidikan di Indonesia (Fattah, 2013).

Mutu pendidikan menjadi penting menilai kualitas bangsa ditinjau dari pendidikan masyarakatnya. Partisipasi serta kesadaran masyarakat menjadi salah satu faktor penting keberhasilan perbaikan mutu pendidikan. Di beberapa daerah tingkat partisipasi dinilai masih belum cukup, terutama untuk wilayah Indonesia bagian Timur (Berlian VA, 2011). Berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan pada lima tahun terakhir Papua menduduki posisi terakhir dalam jumlah angka partisipasi. Provinsi Papua merupakan provinsi paling timur dari wilayah Indonesia dan terdiri dari 28 kabupaten termasuk diantaranya kabupaten Merauke (BPS, 2018).

Menurut data dari Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 2017, untuk jenjang pendidikan dasar di Papua tingkat partisipasi kasar mencapai angka 88,75% sedangkan angka partisipasi murni mencapai 72,30%, namun perbedaan terlihat cukup signifikan untuk jenjang menengah pertama angka partisipasi kasar berada pada angka 64,93% dan angka partisipasi murni berada pada angka 42,86% (APK dan APM Kemendikbud 2016-2017). Prosentase APK dan APM untuk jenjang pendidikan dasar di Kabupaten Merauke mencapai angka 88,76% dan 74,39%, untuk jenjang pendidikan menengah pertama prosentase APK sebesar 56,87% dan APM sebesar 37,13%. Data ini menunjukkan belum optimalnya usaha pemerintah dalam memaksimalkan perbaikan penyelenggaraan dan mutu pendidikan, padahal provinsi Papua telah didukung oleh UU Otonomi Daerah. Rendahnya partisipasi masyarakat terhadap pendidikan menjadi tugas rumah tersendiri bagi pemerintah daerah. Optimalisasi kebijakan pendidikan dapat menjadi salah satu solusi perbaikan mutu pelayanan pendidikan. Dengan peningkatan partisipasi sekolah, diharapkan masalah-masalah sosial masyarakat dapat diatasi (Sumardi, 2012; Wahyuni & Monika, 2016).



Grafik APK/ APM SD-SMP/Sederajat

Sumber: Pusat Data dan Statistik Pendidikan dan Kebudayaan, Kemendikbud 2017

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti melakukan penelitian dengan judul “Analisis Faktor Yang Mempengaruhi Tingkat Ketercapaian Angka Partisipasi Sekolah Di Kabupaten Merauke”, dengan rumusan masalah: (1) Apa faktor yang mempengaruhi tingkat ketercapaian dan capaian angka partisipasi sekolah di Kabupaten Merauke?; (2) Bagaimana peran kebijakan otonomi daerah dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan di Kabupaten Merauke?

B. KAJIAN PUSTAKA

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah sesuai dengan ketentuan UU No 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, bahwa daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa daerah masing-masing. Hal ini juga disampaikan dalam UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Dengan diterbitkannya UU tersebut artinya pemerintah mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pemerintah daerah untuk mendorong kemajuan wilayah berdasarkan kondisi serta potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia. Daerah diberikan kewenangan untuk memaksimalkan pengembangan daerah dari segala aspek.

Pengembangan aspek tersebut diantaranya bidang pendidikan. Otonomi pengembangan dan pengelolaan pendidikan bertujuan untuk mengefektifkan dan mengefisiensikan pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber pendidikan, pemerataan pendidikan, dan peningkatan mutu pendidikan (Huda A.Y., 2010, Putera & Valentina, 2010). Termasuk didalamnya penetapan kebijakan-kebijakan pendidikan. Kebijakan pendidikan dikeluarkan pemerintah daerah sebagai dukungan terhadap kebijakan pemerintah pusat yang disesuaikan dengan kondisi daerah otonomi masing-masing. Hal ini didefinisikan sebagai desentralisasi pendidikan (Kuswandi, 2011; Habibi, 2015; Fatkhuri, 2019; Hisban, 2017).

Pencetus diterbitkannya kebijakan tidak lain sebagai solusi yang ditawarkan pemerintah terhadap kondisi ataupun permasalahan-permasalahan yang terjadi di masyarakat (Meirawan, 2010). Dalam Rencana Strategi (Renstra) yang disusun oleh pemerintah, termasuk didalamnya terdapat upaya-upaya mengatasi permasalahan pendidikan, diantaranya adalah perbaikan mutu pendidikan. Perbaikan mutu meliputi seluruh aspek pendidikan, mulai dari perangkat hingga manajemen. Dengan pengelolaan manajemen pendidikan yang optimal diharapkan masalah-masalah pendidikan dapat teratasi, salah satunya peningkatan partisipasi sekolah (DJPDM, 2016).

Pemerintah provinsi Papua telah mengupayakan beberapa cara dalam peningkatan partisipasi pendidikan ini sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Papua No 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan, diantaranya menggratiskan biaya pendidikan bagi putra-putri asli Papua, memberikan beasiswa, hingga menekan biaya pendidikan bagi warga masyarakat Papua. Namun upaya ini masih belum maksimal karena melihat data Kementerian Pendidikan Nasional, Papua menduduki peringkat akhir dalam partisipasi sekolah.

2. Indikator Pendidikan

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, bahwa setiap warga negara Indonesia harus mengikuti pendidikan minimal, dalam hal ini pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau yang sederajat. Sebagai bentuk tanggung jawab kepada seluruh warga negara, pemerintah mengawasi serta terus melakukan evaluasi guna menciptakan sistem pendidikan yang lebih baik. Pelaksanaan wajib belajar merupakan salah satu upaya pemerintah dalam meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia (Ismail, 2014).

Merunut pada program pemerintah dalam upaya peningkatan pendidikan, keberhasilan pelaksanaan pendidikan membutuhkan indikator untuk menilai optimalisasi perkembangan tersebut, seperti pertumbuhan jumlah peserta didik dan mutu pelayanan pendidikan. Peningkatan jumlah peserta didik dapat diartikan sebagai peningkatan partisipasi sekolah. Indikator dasar yang dapat digunakan untuk mengetahui akses masyarakat terhadap pendidikan yaitu Angka Partisipasi Sekolah (APS). APS merupakan presentase penduduk yang bersekolah menurut kelompok usia tertentu. Dalam Angka Partisipasi Sekolah dapat dilihat proporsi jumlah penduduk yang bersekolah sesuai dengan jenjang pendidikan (Angka Partisipasi Kasar (APK)) dan proporsi jumlah penduduk yang bersekolah sesuai dengan usia dan jenjang pendidikan (Angka Partisipasi Murni (APM)) (BPS, 2016). Perhitungan APS, APK, dan APM dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{APS 7 – 12 tahun} = \frac{\text{Jumlah penduduk usia 7–12 tahun yang masih bersekolah}}{\text{Jumlah penduduk usia 7–12 tahun}} \times 100\%$$

$$\text{APS 13 – 15 tahun} = \frac{\text{Jumlah penduduk usia 13–15 tahun yang masih bersekolah}}{\text{Jumlah penduduk usia 13–15 tahun}} \times 100\%$$

$$\text{APK SD} = \frac{\text{Jumlah murid SD/Sederajat}}{\text{Jumlah penduduk usia 7–12 tahun}} \times 100\%$$

$$\text{APK SMP} = \frac{\text{Jumlah murid SMP/Sederajat}}{\text{Jumlah penduduk usia 13–15 tahun}} \times 100\%$$

$$\text{APM SD} = \frac{\text{Jumlah murid SD atau Sederajat usia 7–12 tahun}}{\text{Jumlah penduduk usia 7–12 tahun}} \times 100\%$$

$$\text{APM SMP} = \frac{\text{Jumlah murid SMP atau Sederajat usia 13–15 tahun}}{\text{Jumlah penduduk usia 13–15 tahun}} \times 100\%$$

Sumber: (BPS, 2019)

Penggunaan APS memudahkan pemerintah untuk melihat potensi masyarakat terutama masyarakat usia sekolah. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, kelompok usia 7-12 tahun dan 13-15 tahun merupakan sasaran usia warga negara yang diwajibkan menempuh pendidikan minimal.

Indikator penilaian perkembangan pendidikan lainnya yaitu melalui mutu pelayanan pendidikan, hal ini sebagaimana diatur secara umum dalam UU No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan secara khusus pada Permendiknas No 23 tahun 2013 tentang perubahan atas Permendiknas No 15 tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar Di Kabupaten/ Kota. Penetapan UU Sisdiknas menjadi acuan bagi setiap komponen pendidikan untuk mengembangkan kualitas dan kuantitas pendidikan yang ada di Indonesia secara merata, hal ini ditegaskan pada pasal 5 bahwa setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban memperoleh pendidikan yang bermutu. Dalam pelaksanaan pengembangan pendidikan, pemerintah dan pemerintah daerah menggunakan Permendiknas No 23 tahun 2013 sebagai rujukan. Peraturan tersebut mengatur penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang diterima oleh masyarakat, termasuk diantaranya di Provinsi Papua

Provinsi Papua merupakan wilayah paling timur dari keseluruhan wilayah di Indonesia. Termasuk dalam wilayah tertinggal terutama dalam segi pembangunan pendidikan dibandingkan wilayah Indonesia bagian lain, membuat pemerintah dan pemerintah daerah berupaya mencetuskan program-program untuk meningkatkan kualitas pendidikan, diantaranya dengan menggratiskan pendidikan bagi putra-putri asli Papua dan membuat biaya pendidikan seminimal mungkin sesuai dengan pendapatan ekonomi masyarakat sebagaimana diatur dalam Perda Provinsi Papua Nomor 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan (BPS, 2018). Diharapkan dengan diberlakukannya program ini akan membantu mendorong, salah satunya Angka Partisipasi Sekolah. Program ini tentunya berlaku diseluruh wilayah Papua termasuk di Kabupaten Merauke. Kabupaten Merauke menjadi salah satu wilayah dengan APS rendah. Peran seluruh *stakeholder* dalam keberhasilan peningkatan angka partisipasi diperlukan guna memaksimalkan upaya perbaikan kualitas pendidikan Indonesia (Berlian VA, 2011; Fadhli, 2017).

3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Capaian Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun

Pemerintah telah mengeluarkan beragam peraturan dan kebijakan guna mendukung perbaikan kualitas pendidikan diantaranya dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah mengenai Wajib Belajar. Peraturan ini sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah dalam memenuhi hak setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sebagaimana diatur dalam UU Sisdiknas. Pada pasal 2 Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar dijelaskan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang luas untuk memperoleh pendidikan minimal yang bermutu, namun pada kenyataannya beberapa wilayah di Indonesia masih kesulitan mendapatkan akses pendidikan, terutama untuk daerah terdepan, terluar dan tertinggal diantaranya wilayah Indonesia bagian timur. Letak geografis wilayah dan akses transportasi yang belum memadai menjadi salah satu faktor terbatasnya jangkauan pendidikan di wilayah Indonesia (Berlian VA, 2011).

Selain akses pendidikan, rasio guru murid, angka buta huruf usia dewasa, jumlah penduduk, panjang jalan, angka pengangguran terbuka, jumlah orang miskin, dan interaksi antar masyarakat juga ikut mempengaruhi capaian partisipasi sekolah (Lestari, 2014). Pada studi lainnya, ditemukan bahwa ketersediaan fasilitas dan kondisi sosial ekonomi masyarakat (Khairunnisa, Hartoyo, & Anggraeni, 2014). kemiskinan penduduk; kapasitas fiskal pemda; ketersediaan layanan pendidikan; tingkat pendidikan penduduk (Berlian VA, 2011;Ulfatin, Mukhadis, & Imron, 2010;Ulfatin et al., 2010;Tanuar, Yesmaya, & Irwansyah, 2016), usia perkawinan orang tua, pendapatan per kapita orang tua, dan jumlah anggota keluarga (Perdana, 2015) turut berkontribusi sebagai faktor pendukung rendahnya capaian wajib belajar.

C. METODE PENELITIAN

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif (Creswell, 2015). Pada penelitian ini dilakukan pengumpulan data berupa wawancara dan dokumen serta observasi, kemudian dianalisis dan diperoleh temuan-temuan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya angka partisipasi sekolah yang ada di Kabupaten Merauke. Data kuantitatif yang diperoleh mengenai angka partisipasi sekolah, jumlah satuan pendidikan, jumlah guru, jumlah siswa, ketersediaan fasilitas pendukung pendidikan, dan data wilayah dalam angka. Sedangkan untuk data kualitatif yang diperoleh berupa hasil wawancara untuk mengkonfirmasi data kuantitatif.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di provinsi Papua, yaitu di Kabupaten Merauke. Pengambilan data dilakukan di Dinas Pendidikan Kabupaten Merauke, sekolah dan BPS. Pemilihan sekolah dilakukan secara acak dari total 201 sekolah dasar dan 54 sekolah menengah pertama. Dari hasil pemilihan tersebut, penelitian dilakukan pada 2 sekolah dasar dan 2 sekolah menengah pertama yaitu SD Inpres Gudang Arang dan SD Inpres Seringgu, serta SMP Negeri Satu Atap 1 Wasur dan SMP YPPK Yoanes 23.

3. Instrumen Penelitian

Pada penelitian ini, instrumen penelitian adalah peneliti. Dalam penelitian kualitatif peneliti menjadi instrumen kunci dari penelitian itu sendiri (Sugiyono, 2016).

4. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari Kementerian Pendidikan yaitu data mengenai angka partisipasi sekolah. Berdasarkan data tersebut kemudian dilakukan pengumpulan data sekunder yang diperoleh melalui wawancara dan observasi lapangan. Data pendukung lain yang dikumpulkan meliputi data sekolah, jumlah peserta didik, jumlah guru, fasilitas pendukung pendidikan, serta kebijakan pemerintah terkait pelaksanaan pendidikan di Provinsi Papua.

5. Teknik Pengumpulan Data

Data angka partisipasi yang diperoleh melalui publikasi Kementerian Pendidikan digunakan sebagai data awal penelitian. Melalui data tersebut kemudian dilakukan penelusuran literasi kesesuaian dokumen yang diperlukan sebagai data pendukung. Dokumen pendukung yang berhasil dikumpulkan yaitu data jumlah sekolah, jumlah peserta didik, jumlah tenaga guru, fasilitas pendukung pendidikan, serta kebijakan pemerintah terkait pelaksanaan pendidikan. Sebagian besar dokumen yang diperoleh bersumber dari Kementerian Pendidikan, dikarenakan terdapat kesulitan dalam pengumpulan data dari sumber terkait. Selain itu sebagai acuan, diperoleh data dari BPS yang menggambarkan kondisi Kabupaten Merauke dalam angka. Dari data tersebut kemudian dilakukan wawancara dan observasi untuk menganalisis kesesuaian antara data dokumen dengan kondisi lapangan.

Wawancara dilakukan pada satu narasumber utama dan empat narasumber pendukung. Narasumber utama yaitu Kepala Dinas Pendidikan, Felix Liem Gebze, S.Pd, M.Pd, dan narasumber pendukung yaitu kepala sekolah. Data yang diperoleh dari wawancara merupakan konfirmasi data awal penelitian mengenai angka partisipasi yang di publikasikan oleh Kementerian Pendidikan serta

konfirmasi data pendukung kepada narasumber utama dan narasumber pendukung.

Observasi dilaksanakan pada empat satuan pendidikan yaitu SD Inpres Gudang Arang, SD Inpres Seringgu, SMP Negeri Satu Atap 1 Wasur, dan SMP YPPK Yoanes 23. Observasi yang dilakukan meliputi proses pendidikan yang berjalan di masing-masing satuan pendidikan dan penerapan standar mutu pelayanan. Instrumen observasi yang digunakan disusun berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No 23 tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data yang dilakukan menggunakan model Miles and Huberman (Sugiyono, 2016), tahapan analisisnya data beragam yang diperoleh di lapangan yaitu konfirmasi data awal mengenai angka partisipasi dan pengumpulan data pendukung dirangkum kemudian dipilah. Hasil pemilahan dikelompokkan kedalam data tahap satu, yaitu hasil wawancara Kepala Dinas dan Kepala Sekolah. Proses berikutnya dilakukan pengumpulan data pendukung dari data tahap satu berupa dokumen pendukung kemudian dilakukan konfirmasi melalui observasi. Hasil dari proses ini dikelompokkan ke dalam data tahap kedua. Data kuantitatif pada tahap satu adalah data angka partisipasi yang diperoleh melalui Kementerian Pendidikan sedangkan data kualitatif yaitu hasil wawancara dengan narasumber. Pada tahap kedua data yang dihasilkan merupakan data kuantitatif, berdasarkan hasil wawancara dilakukan pengumpulan data pendukung yang diperoleh melalui Kementerian Pendidikan dan BPS, dari hasil tersebut kemudian dilakukan observasi.

Penyajian data dari hasil reduksi dalam bentuk uraian singkat mengenai faktor-faktor yang ditemukan di lapangan terkait angka partisipasi dan mutu pelayanan pendidikan. Uraian yang disajikan didukung dengan data kuantitatif, baik jumlah maupun prosentase. Data kuantitatif tersebut antara lain jumlah sekolah, jumlah peserta didik, jumlah tenaga guru, dan lain sebagainya. Sedangkan data dalam bentuk prosentase diantaranya data kondisi wilayah Kabupaten Merauke, dan lain sebagainya.

Setelah melalui reduksi data kemudian diperoleh temuan-temuan berdasarkan hasil pengumpulan data tahap satu dan tahap dua. Pada tahap satu temuan yang diperoleh yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi capaian angka partisipasi, kendala-kendala yang dihadapi, serta upaya-upaya yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi kendala tersebut. Hasil pengumpulan data tahap satu diperoleh juga informasi kebijakan pemerintah mengenai pelaksanaan pendidikan di Kabupaten Merauke, bahwa dalam pelaksanaannya pemerintah mengacu pada peraturan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat dan provinsi. Kemudian pada tahap dua temuan yang diperoleh terdapat perbedaan data dari Kementerian Pendidikan dengan kondisi di lapangan. Misalnya pada data sekolah, jumlah dan kondisi fasilitas pendidikan yang dilaporkan tidak sesuai dengan kondisi di lapangan.

7. Keabsahan Data

Untuk mengetahui keabsahan data terhadap data hasil penelitian dilakukan dengan menggunakan validitas internal, yaitu menggunakan triangulasi teknik dan triangulasi sumber (Sugiyono, 2016). Pada penelitian ini pengecekan keabsahan data dengan menggunakan triangulasi sumber dan triangulasi teknik dengan cara mengkonfirmasi data awal dari Kementerian Pendidikan kepada narasumber utama. Setelah dilakukan konfirmasi kemudian dilakukan pengumpulan data kuantitatif pendukung berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber utama. Diperoleh temuan-temuan yang kemudian dikonfirmasi kepada narasumber pendukung juga untuk mengkonfirmasi hasil wawancara dengan narasumber utama. Berdasarkan pengumpulan data tersebut kemudian dilakukan analisis terhadap temuan-temuan yang diperoleh.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Faktor dan Kendala yang Mempengaruhi Capaian Angka Partisipasi Sekolah

Data Kementerian Pendidikan tahun 2017 menunjukkan Provinsi Papua menduduki peringkat akhir dalam angka partisipasi pendidikan, yaitu berada pada angka 88,75% dan 72,3% untuk APK serta APM SD sederajat, sedangkan APK dan APM SMP sederajat pada angka prosentase 64,93% dan 42,86%. Perbaikan kualitas dan kuantitas sangat dibutuhkan untuk meningkatkan angka partisipasi (Hermawan, 2013). Letak geografis wilayah Papua menjadi salah satu tantangan dalam upaya perbaikan pendidikan terutama pada jalur transportasi yang cukup sulit dengan jumlah alat transportasi yang cukup terbatas, hal ini berlaku di seluruh wilayah Papua termasuk di Kabupaten Merauke. Merauke merupakan kabupaten yang terletak di ujung timur bagian selatan wilayah Republik Indonesia dengan total luas wilayah 46.791,63 km² atau 14,67 persen dari keseluruhan wilayah di provinsi Papua dan menjadikan kabupaten Merauke sebagai kabupaten terluas di Provinsi Papua. Kabupaten Merauke terdiri dari 20 distrik (BPS, 2018). Secara administratif Kabupaten Merauke memiliki 20 distrik dengan total luas 46.791,63 km² dengan luas perairan 5.089,71 km² (BPS, 2018). Tingkat kepadatan yang tidak merata menyebabkan beberapa wilayah lambat berkembang (FX & Sugiyanto, 2013). Jarak wilayah satu dengan yang lain menjadi salah satu penyebab lambatnya perkembangan dalam segala aspek terutama pendidikan (Berlian VA, 2011). Pendistribusian kepadatan yang tidak merata juga meliputi jumlah tenaga pendidik (guru). Hal ini dapat dimaklumi dikarenakan distrik Merauke memiliki fasilitas yang lengkap dibandingkan distrik yang lainnya. Perbaikan infrastruktur dan penambahan fasilitas pada daerah-daerah di luar ibukota kabupaten dapat menjadi solusi dalam upaya pemerataan penduduk (Hapsari, 2018). Dengan diperhatikannya aspek tersebut penumpukkan penduduk akan berkurang dan wilayah-wilayah tersebut akan mulai berkembang .

Akses menuju wilayah satu dan lainnya di kabupaten merauke umumnya melalui tiga jalur, yaitu darat, laut dan udara, namun kondisi dan ketersediaan

transportasi cukup mahal dan terbatas. Sulitnya akses untuk menjangkau wilayah satu dengan lainnya menyebabkan lambannya perkembangan seluruh aspek terutama pendidikan. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh salah satu responden:

Kendala yang dihadapi pemerintah yaitu letak kabupaten Merauke yang cukup unik dibandingkan daerah lainnya. Terutama daerah-daerah yang memiliki letak cukup jauh dari ibukota distrik membutuhkan waktu dan biaya yang cukup mahal untuk dijangkau. (W/KDP/23 Juli 2018)

Terkendalanya jalur transportasi mempengaruhi tingkat biaya hidup yang cukup tinggi pada wilayah Papua. Biaya hidup di ibukota kabupaten cenderung lebih rendah dibandingkan dengan biaya hidup di luar wilayah ibukota, hal ini menyebabkan jumlah kepadatan penduduk di ibukota kabupaten jauh lebih besar yaitu sebesar 44, 76% (BPS, 2018). Kepadatan ini termasuk diantaranya dengan jumlah guru. Pada wilayah yang jauh dari ibukota kabupaten jumlah tenaga guru yang aktif mengajar sangat terbatas. Sebagian besar tenaga guru memilih untuk berada di ibukota kabupaten, hal ini disebabkan oleh pendapatan yang diterima tenaga guru di wilayah tersebut tidak diterima tepat waktu atau jumlah yang diterima sangat kecil. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh salah satu responden:

Kesejahteraan menjadi tuntutan utama bagi para tenaga pengajar yang ada di wilayah yang jauh dari ibukota kabupaten dan distrik. Mahalnya biaya hidup, transportasi ketempat tugas, serta gaji yang dibayarkan setiap 6 bulan sekali menyebabkan kekosongan tenaga pengajar di sekolah. (W/KDP/23 Juli 2018)

Bagi wilayah distrik Merauke akses pendidikan dapat dijangkau dengan mudah, namun bagi distrik lain, akses menuju sekolah terbilang cukup sulit. Sebagai contoh, di distrik Waan, jarak satu satuan pendidikan dengan yang lainnya kurang lebih 20 km. Jumlah guru dalam satu satuan tidak lebih dari 5 orang, dua diantaranya merupakan guru PNS sedangkan 3 guru lainnya merupakan tenaga honor maupun kontrak. Selain tenaga pengajar, ketersediaan ruang kelas juga menjadi perhatian. Pada ibukota kabupaten atau distrik jumlah ruang kelas tidak memadai disebabkan jumlah peserta didik yang cukup banyak.

Data Dapodikdasmen per 2018 mencatat sebanyak 291 lembaga pendidikan formal (SD, SMP, SMA, SMK, SLB) tersebar di seluruh wilayah kabupaten Merauke. Sebanyak 70 lembaga pendidikan formal terdapat di distrik Merauke, dengan rincian SD sebanyak 33 satuan, SMP sebanyak 17 satuan, SMA sebanyak 10 satuan, SMK sebanyak 7 satuan, dan SLB sebanyak 3 satuan. Total ruang kelas yang tersedia sebanyak 384 kelas untuk SD, 194 kelas untuk SMP, 144 kelas untuk SMA, 120 kelas untuk SMK, dan 30 kelas untuk SLB. Tenaga pendidik atau guru yang terdaftar di dapodikdasmen untuk kabupaten Merauke sebanyak 3.050 untuk seluruh jenjang. Distrik Merauke merupakan distrik dengan jumlah tenaga guru terbanyak dibandingkan dengan distrik lainnya yaitu sebanyak 1416 guru. Jumlah ini terdistribusi dalam seluruh jenjang, 530 tenaga guru SD, 343 tenaga guru SMP, 279 tenaga guru SMA, 239 tenaga guru SMK, dan sebanyak 25 orang merupakan tenaga guru SLB (Kemendikbud, 2018, BPS, 2018).

Ketersediaan jumlah sekolah di setiap distrik berbeda, sebanyak 9 distrik memiliki jumlah sekolah dasar lebih dari 10 satuan (Merauke, Tanah Miring, Jagebob, kurik, Eligobel, Muting, Okaba, Semangga, dan Ulilin) sedangkan 11 distrik lainnya memiliki jumlah sekolah dasar kurang dari 10 satuan (Kimaam, Malind, Ngguti, Sota, Waan, Tubang, Tabonji, Naukenjerai, Kaptel, Animha, dan Ilwayab). Berbeda dengan sekolah dasar, ketersediaan jumlah sekolah menengah pertama terbanyak hanya berada di distrik Merauke sebanyak 17 satuan, distrik Tanah Miring memiliki jumlah sekolah menengah sebanyak 4 satuan, distrik Jagebob, Kurik, Semangga, Sota, dan Malind masing-masing memiliki 3 sekolah menengah pertama, distrik Eligobel, Muting, Okaba, Kimaam, dan Ngguti memiliki masing-masing 2 sekolah menengah pertama, distrik Ulilin, Waan, Tubang, Tabonji, Naukenjerai, Kaptel, Animha, dan Ilwayab masing-masing memiliki 1 sekolah menengah pertama (BPS, 2018).

Berdasarkan uraian data tersebut jumlah fasilitas pendidikan dan tenaga guru belum cukup memadai. Hasil Observasi lapangan menunjukkan perbedaan kondisi fasilitas yang tercatat dalam data kementerian dan kondisi sesungguhnya lapangan. Dari beberapa satuan pendidikan yang di kunjungi dan di observasi

beberapa ruang kelas tidak layak digunakan. Ketersediaan tenaga guru pada beberapa sekolah masih belum memenuhi standar. Sehingga implementasi dari Undang-undang No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Permendiknas No 23 tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota serta Permendiknas No 28 tahun 2016 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah belum maksimal. Hal ini serupa dengan yang disampaikan oleh salah satu responden:

Masalah utama dari partisipasi adalah kurangnya tenaga pendidik di masing-masing satuan pendidikan terutama di daerah kampung-kampung dan wilayah merauke yang jauh dari ibukota distrik. (W/KDP/23 Juli 2018)

Pemerintah telah mengatur dalam UU No 32 tahun 2013 tentang Standar Nasional Pendidikan, bahwa peraturan tersebut digunakan sebagai kriteria minimal dari sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UU tersebut dijelaskan terdapat 8 standar yang harus dipenuhi. Uraian diatas menunjukkan bahwa terdapat dua standar dari UU yang belum sepenuhnya terpenuhi diantaranya standar pendidik dan tenaga pendidik serta standar sarana dan prasarana. Secara lebih rinci dijelaskan dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 23 tahun 2013 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/ Kota bahwa untuk standar pendidik dan tenaga pendidik harus memiliki kualifikasi akademik S-1 (Strata Satu) atau D-IV (Diploma Empat) dan jumlah ketersediaan pada setiap satuan pendidikan sebanyak 70% dan separuh diantaranya telah memiliki sertifikat pendidik. Pada standar sarana dan prasarana dijelaskan bahwa satuan pendidikan tersedia dalam jarak 3 km untuk SD/MI dan 6 km untuk SMP/MTs.

2. Peran Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Peningkatan Mutu Pelayanan Pendidikan Di Kabupaten Merauke

Pemerintah melalui Kementerian Pendidikan telah menetapkan Standar Pelayanan Minimal bagi pelaksanaan pendidikan yang diatur melalui Permendiknas No 23 tahun 2013. Penetapan standar pelayanan digunakan sebagai tolok ukur kinerja pelayanan setiap satuan pendidikan. Dalam pasal 2 dijelaskan bahwa penyelenggaraan pendidikan terbagi atas pelayanan pendidikan dasar oleh

kabupaten/kota serta pelayanan pendidikan dasar oleh satuan pendidikan. Standar pelayanan pendidikan dasar oleh kabupaten/ kota mengatur secara umum pelayanan pendidikan yang diterima peserta didik, diantaranya jarak yang terjangkau, kapasitas daya tampung, ketersediaan guru, ketersediaan fasilitas pendukung, kualifikasi kepala sekolah dan guru, serta keterlibatan pemerintah dalam pengawasan kinerja sekolah. Pada standar pelayanan pendidikan oleh satuan pendidikan dijabarkan secara rinci layanan yang diperoleh peserta didik dan juga menjadi panduan operasional layanan sekolah, mulai dari jumlah ketersediaan alat-alat penunjang belajar, jumlah jam mengajar guru, perangkat yang digunakan guru dalam proses pembelajaran, hingga proses evaluasi pembelajaran peserta didik. Standar pelayanan ini berlaku diseluruh satuan pendidikan dasar yang ada di Indonesia termasuk di distrik Merauke.

Peninjauan langsung melalui observasi dan wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi mengenai implementasi standar pelayanan pendidikan di Kabupaten Merauke. Kunjungan dilakukan pada 4 satuan pendidikan yang dipilih secara acak, 2 satuan pendidikan merupakan satuan pendidikan dasar (SD) dan 2 satuan pendidikan menengah pertama (SMP). Pada standar pelayanan pendidikan dasar oleh kabupaten/ kota kedua SD dan SMP yang dikunjungi memiliki letak yang cukup terjangkau dari wilayah tempat tinggal peserta didik. Ketersediaan guru dengan kualifikasi dan tersertifikasi memiliki jumlah yang berbeda pada setiap satuan, 3 dari 4 satuan telah memenuhi standar kualifikasi guru yaitu lebih dari 70% (Kemendikbud, 2018, Dapodikbud, 2019). Jumlah ini berbeda dengan ketersediaan guru yang telah tersertifikasi yaitu kurang dari separuh jumlah guru yang ada pada setiap satuan belum tersertifikasi. Status tenaga guru dan kesempatan sertifikasi yang belum maksimal menyebabkan jumlah ketersediaan guru yang telah tersertifikasi dalam satuan pendidikan belum memenuhi standar. Terbatasnya kebutuhan tidak hanya terjadi pada standar pelayanan pendidikan oleh kabupaten/ kota juga terjadi pada standar pelayanan oleh satuan pendidikan. Ketersediaan fasilitas pendukung belajar seperti buku referensi belum memadai disebabkan ketiadaan dan kondisi perpustakaan dalam keadaan rusak hingga tidak dapat difungsikan secara maksimal. Kurikulum yang digunakan oleh satuan

pendidikan berbeda satu dengan lainnya, 3 dari 4 satuan pendidikan yang dikunjungi menggunakan kurikulum K-13 sedangkan 1 diantaranya menggunakan kurikulum KTSP.

Setiap satuan pendidikan yang menjadi sampel kunjungan telah berupaya mengaplikasikan standar yang ditetapkan oleh pemerintah. Namun pada pelaksanaannya di lapangan belum seluruh aspek dalam standar dapat diaplikasikan. Hal ini sesuai dengan pendapat salah satu responden:

Kami mencoba melaksanakan standar sesuai dengan peraturan perundangan yang ada, namun melihat kondisi Papua berbeda dengan wilayah lainnya maka standar tersebut kami adaptasikan dengan kondisi lapangan. (W/KS/SMP SW/KPGRI/24 Juli 2018)

Berdasarkan informasi tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi standar pelayanan pendidikan yang di buat oleh pemerintah untuk beberapa daerah berbeda disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing (OECD, 2016). Terutama daerah-daerah yang diberikan wewenang mengelola potensi wilayah sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Otonomi (Kuswandi, 2011).

Pemerintah daerah telah diberikan wewenang untuk mendorong kemajuan wilayah berdasarkan kondisi serta potensi sumber daya alam dan sumber daya yang dimiliki sesuai dengan yang tercantum pada UU No 21 tahun 2001. Pemerintah pusat juga telah mengeluarkan kebijakan pembentukan Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua dan Papua Barat (UP4B) melalui Perpres No 66 tahun 2011 sebagai upaya dan tanggung jawab pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan di Papua. Selain beberapa kebijakan tersebut, pemerintah Papua telah mengeluarkan Peraturan Daerah no 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan sebagai bentuk dukungan pelaksanaan pendidikan di Papua. Secara garis besar dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa setiap putra-putri Papua mendapatkan prioritas terhadap seluruh akses pendidikan. Pada penyeleggiannya jumlah partisipasi pendidikan tergolong sangat rendah, hal ini menunjukkan bahwa belum maksimalnya implementasi dari peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Sebagai salah satu daerah yang diberikan kewenangan besar mengelola daerahnya dengan penetapan daerah otonomi

melalui Undang-Undang no 21 tahun 2001, penyelenggaraan pendidikan di Papua masih belum maksimal terutama dalam peningkatan angka partisipasi sekolah. Dukungan pemerintah daerah terbilang cukup lambat dalam peningkatan kualitas dan kuantitas pendidikan. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh responden:

Dana pendidikan sebesar 20% dari pemerintah daerah selalu mengalami keterlambatan dalam distribusi, sehingga operasional pendidikan berjalan cukup lambat hingga 6 bulan lamanya. (W/KDP/23 Juli 2018)

Dalam UU Sisdiknas pasal 49 telah dijelaskan bahwa pemerintah mengalokasikan minimal 20% Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk pembiayaan pendidikan. Pengelolaan dana pendidikan pun diatur pada pasal 48 dengan menggunakan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik. Berdasarkan penjelasan responden dapat diketahui bahwa alur birokrasi penyaluran dana cukup memakan waktu sehingga prinsip efisiensi pada pasal 48 belum terpenuhi. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh responden:

Kami cukup kecewa dengan otonomi khusus yang berlaku di Papua. Otonomi khusus tersebut tidak banyak memperbaiki kondisi masyarakat menjadi lebih baik terutama bagi orang asli Papua. (W/KS/SMP SW/KPGRI /24 Juli 2018)

Pendelegasian wewenang dalam UU Otonomi memiliki arti besar bagi pemerintah daerah. Komitmen perbaikan kesejahteraan masyarakat menjadi fokus utama dari implementasi UU otonomi yang meliputi seluruh aspek terutama aspek pendidikan. Perbaikan kualitas dan kuantitas pendidikan menjadi penting karena salah satu kualitas bangsa dinilai berdasarkan pendidikan masyarakatnya (Kuswandi, 2011;Fadhli, 2017). Berbagai kebijakan dan program pemerintah maupun pemerintah daerah belum mencapai hasil yang maksimal terutama dalam peningkatan capaian angka partisipasi sekolah. Perbaikan diperlukan diseluruh lapisan guna pengoptimalan hasil kinerja (Berlian VA, 2011;Fadhli, 2017). Kontribusi seluruh pihak diperlukan dalam upaya peningkatan partisipasi pendidikan. Peningkatan angka partisipasi menjadi tanggung jawab bersama seluruh pihak. Hal ini sesuai dengan yang dinyatakan oleh responden:

Peningkatan partisipasi pendidikan bukan hanya tanggung jawab dinas pendidikan, namun merupakan urusan bersama seluruh aspek lapisan masyarakat dan stakeholder, termasuk pemerintah selaku pemangku kebijakan. Jika persoalan ini hanya dibebankan kepada dinas pendidikan maka persoalan pendidikan tidak akan dapat diselesaikan. (W/KDP/23 Juli 2018)

Keterlibatan masyarakat dalam pendidikan juga tertuang dalam Peraturan Pemerintah no 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar, pada pasal 8 yang menegaskan bahwa masyarakat juga berperan dalam penyelenggaraan program wajib belajar. Kesadaran masyarakat pada ibukota kabupaten dan ibukota distrik sudah cukup besar dilihat dari jumlah penduduk yang bersekolah, namun berbeda bagi masyarakat yang berada jauh dari ibukota kabupaten dan ibukota distrik. Hal ini dapat disebabkan oleh sulitnya akses pendidikan dan tingkat pendidikan orang tua (Berlian VA, 2011;Ulfatin et al., 2010;Tanuar et al., 2016). Prosentase penduduk buta huruf di Papua cukup tinggi yaitu 26,11% pada penduduk berusia 15 +, 24,66% pada penduduk berusia 15-44 tahun, dan 30,46% pada penduduk berusia 45 + (BPS, 2019). Hal ini tentunya menjadi perhatian pemerintah melihat tingginya angka buta huruf. Pemerintah melalui dinas pendidikan sedang menjalankan program Calistung bagi masyarakat yang belum dapat membaca, menulis dan juga berhitung. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh responden:

Dinas pendidikan bekerjasama dengan beberapa pihak sedang melaksanakan program calistung kepada masyarakat. (W/KDP/23 Juli 2018)

Hal ini juga diperkuat oleh responden lain yang menyatakan:

Sekolah berkomitmen mengembangkan pendidikan alternatif yang dituangkan dalam visi dan misi dan diantaranya adalah menyediakan pendidikan terintegrasi formal maupun nonformal bagi peserta didik yang berkebutuhan khusus yaitu belum mampu membaca, menulis, berhitung (calistung) pada kelas keaksaraan fungsional. (W/KS/SMP SW/KPGRI/24 Juli 2018)

Permasalahan pendidikan di Papua cukup kompleks. Berdasarkan informasi diatas rendahnya angka partisipasi tidak hanya disebabkan oleh tidak terpenuhinya standar yang ditetapkan oleh pemerintah namun terdapat beberapa

faktor pendukung, diantaranya, akses ke sekolah yang cukup sulit bagi daerah terpencil, jumlah tenaga guru yang terbatas dan distribusi kurang merata, kesejahteraan guru yang masih kurang, fasilitas pendidikan, serta dukungan masyarakat terhadap pendidikan yang masih rendah di wilayah yang jauh dari ibukota kabupaten dan distrik. Kolaborasi dan keterbukaan seluruh pihak diperlukan dalam penyelesaian permasalahan pendidikan di Papua. Peran kebijakan pemerintah maupun pemerintah daerah menjadi penting dalam keberlangsungan pengembangan pada daerah otonomi (Kuswandi, 2011; Sumardi, 2012; Iftene, 2014). Kepekaan atas kebutuhan masyarakat terhadap pendidikan perlu disebarluaskan dalam upaya peningkatan partisipasi pendidikan, sehingga implementasi UUD 1945 pasal 31 ayat 1 dapat dinikmati oleh seluruh warga Indonesia termasuk masyarakat Papua.

E. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Berdasarkan uraian diatas, peneliti menyimpulkan sebagai berikut:

- a. Faktor yang mempengaruhi rendahnya angka partisipasi sekolah di Kabupaten Merauke yaitu akses pendidikan yang sulit dijangkau pada daerah terpencil, ketersediaan jumlah tenaga guru yang terbatas dan distribusinya kurang merata, kesejahteraan guru yang masih kurang, fasilitas pendidikan yang belum memadai di daerah terpencil, tingkat pendidikan masyarakat, serta lambannya perhatian dari pemerintah.
- b. Peran otonomi daerah dalam peningkatan mutu pelayanan pendidikan di Kabupaten Merauke yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan membuat kebijakan dan program peningkatan kualitas pendidikan yaitu Peraturan Daerah no 2 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan program Calistung.

2. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan, maka dapat diberikan beberapa saran sebagai berikut:

- a. Pemerintah baik pusat maupun daerah perlu memperhatikan distribusi jumlah tenaga guru di luar wilayah ibukota kabupaten. Perhatian terhadap kesejahteraan tenaga guru pada wilayah tersebut perlu difokuskan, dengan terpenuhinya kesejahteraan guru di luar wilayah ibukota kabupaten akan memberikan dampak positif sehingga jumlah guru tidak lagi menumpuk di ibukota kabupaten. Perbaikan dan perawatan jalur transportasi, serta penambahan fasilitas juga perlu diperhatikan oleh pemerintah, sehingga seluruh aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat di luar wilayah ibukota kabupaten dapat terpenuhi. Hal ini berlaku sama dalam perbaikan dan perawatan serta penambahan jumlah fasilitas pendukung pendidikan.
- b. Peran otonomi daerah perlu dioptimalkan, terutama dalam segi kewenangan dan transparansi. Pemerintah daerah juga perlu mempertimbangkan perekrutan tenaga profesional dalam pelaksanaan otonomi. Memberikan dukungan penuh kepada putra-putri asli Papua untuk menempuh pendidikan setinggi-tingginya dan kembali ke daerah untuk membangun daerah lebih baik lagi.

RUJUKAN

- Berlian VA, N. (2011). Faktor-Faktor yang Terkait dengan Rendahnya Pencapaian Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun. *Jurnal Pendidikan Dan Kebudayaan*, Vol. 17, N.
- BPS. (2016). *Statistik Pendidikan Provinsi Papua 2016*. Papua.
- BPS. (2018). *Kabupaten Merauke Dalam Angka*. Merauke: Badan Pusat Statistik Kabupaten Merauke.
- BPS. (2019). Sistem Informasi Rujukan Statistik (Sirusa). Retrieved February 7, 2019, from <https://sirusa.bps.go.id/index.php?r=indikator/view&id=9>
- Creswell, J. (2015). *Riset Pendidikan; Perencanaan, Pelaksanaan, dan Evaluasi Riset Kualitatif dan Kuantitatif* (Edisi Keli). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dapodikbud, T. (2019). Sekolah Kita. Retrieved August 20, 2011, from <http://sekolah.data.kemdikbud.go.id/>
- DJPDM, K. (2016). *Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta: Kemendikbud.
- Fadhli, M. (2017). Manajemen Peningkatan Mutu Pendidikan. *TADBIR: Jurnal Studi Manajemen Pendidikan*, Vol. 1 No.
- Fatkhuri. (2019). Desentralisasi Pendidikan- Korupsi dan Problem Politik Kekuasaan. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 03.
- Fattah, N. (2013). *Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- FX, B. R. A. K., & Sugiyanto. (2013). Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Share Sektor Industri dan Pertanian Serta Tingkat Jumlah Orang yang Bekerja Terhadap Ketimpangan Wilayah Antar Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah Tahun 2002-2010. *Diponegoro Journal Of Economics*, Volume 2, 1–14.
- Habibi, M. M. (2015). Analisis Pelaksanaan Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah Kota/ Kabupaten. *Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, Nomor 2.
- Hapsari, H. P. N. (2018). Analisis Pembangunan Wilayah Berbasis Sektor Unggulan dan Strategi Pengembangannya (Studi Kasus Kabupaten Batang Tahun 2012-2016). *Jurnal Ekonomi*.
- Hermawan, I. K. D. (2013). Ketercapaian Pendidikan Dasar dan Menengah Berdasarkan Misi Pendidikan 5K: Kasus Kabupaten Nabire, Provinsi Papua Tahun 2010/2011. *Jurnal Pendidikan Dan Kebudayaan*, Vol.19, No.
- Hisban. (2017). Kontribusi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Terhadap Lembaga Pendidikan Islam di Kota Palopo. *Jurnal "Al-Qalam,"* Volume 23.
- Huda A.Y., M. (2010). *Kajian Filosofis Otonomi Daerah Bidang Pendidikan*. Malang: Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Malang.

- Iftene, C. (2014). Educational Systems' Autonomy. Facts and Analysis. *Procedia Social and Behaviorial Sciences*, 142.
- Ismail. (2014). Analisis Arah Kebijakan Pelaksanaan Wajib belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun Yang Merata dan Berkualitas di Kota Makassar. *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 4 N.
- Kemendikbud. (2015). *RENCANA STRATEGIS KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN 2015-2019*. Jakarta: Kemendikbud.
- Kemendikbud. (2018). Data Pokok Pendidikan Dasar dan Menengah. Retrieved from dapo.dikdasmen.kemdikbud.go.id
- Khairunnisa, Hartoyo, S., & Anggraeni, L. (2014). Determinan Angka Partisipasi Sekolah SMP di Jawa Barat. *Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia*, Vol. 15 No.
- Kuswandi, A. (2011). Desentralisasi Pendidikan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia. *Governance*, Vol. 2 No.
- Lestari, N. A. (2014). Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Angka Partisipasi Sekolah Serta Angka Putus Sekolah Tingkat Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama: Data Panel 33 Provinsi di Indonesia Tahun 2006 Hingga 2011. *Electronics Theses & Dissertations (ETD) Gadjah Mada University*.
- Meirawan, D. (2010). Penjaminan Mutu Satuan Pendidikan Sebagai Upaya Pengendalian Mutu Pendidikan Secara Nasional dalam Otonomi Pendidikan. *Educationist*, Vol. IV No.
- OECD. (2016). *Education Policy Outlook: Korea. 2016*. Retrieved from www.oecd.org/education/policyoutlook.htm
- Perdana, N. S. (2015). Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Aksesibilitas Memperoleh Pendidikan Untuk Anak-Anak di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Dan Kebudayaan*, Vol 21 No.
- Putera, R. E., & Valentina, T. R. (2010). Pembiayaan Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Solok. *Demokrasi*, Vol. IX No.
- Sugiyono. (2016). *Metode Penelitian (Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D)*. Bandung: Alfabeta.
- Sumardi. (2012). Optimalisasi Implementasi Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Mendukung Ketahanan Wilayah Di Kabupaten Aceh Utara. *Ketahanan Nasional*, XVIII (3).
- Tanuar, E., Yesmaya, V., & Irwansyah, E. (2016). Hubungan Partisipasi Sekolah Dengan Tingkat Kemiskinan di Indonesia. *Researchgate*.
- Ulfatin, N., Mukhadis, A., & Imron, A. (2010). Profil Wajib Belajar 9 Tahun dan Alternatif Penuntasannya. *Jurnal Ilmu Pendidikan*, Jilid 17 N.
- Wahyuni, R. N. T., & Monika, A. K. (2016). Pengaruh Pendidikan Terhadap

Ketimpangan Pendapatan Tenaga Kerja di Indonesia. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol.11 No.

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah

Undang-Undang No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Undang-Undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang No 32 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

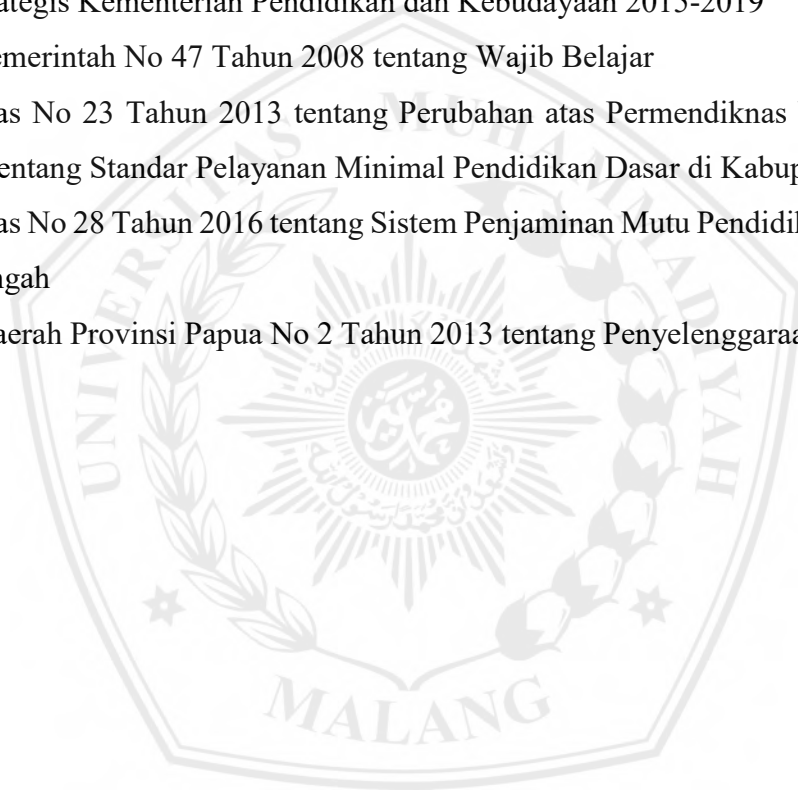
Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2015-2019

Peraturan Pemerintah No 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar

Permendiknas No 23 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Permendiknas No 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Pendidikan Dasar di Kabupaten/ Kota

Permendiknas No 28 Tahun 2016 tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan Dasar dan Menengah

Peraturan Daerah Provinsi Papua No 2 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pendidikan



LAMPIRAN

